

CONTROL CIUDADANO COMO FORTALECIMIENTO DE UNA CULTURA ANTICORRUPCIÓN

JUNTANZAS PARA LA PAZ
Sistematización de prácticas sociales

Control ciudadano como fortalecimiento de una cultura anticorrupción

Transparencia por Colombia

Control ciudadano como fortalecimiento de una cultura anti-corrupción

Con el apoyo de la Inter-American Foundation - IAF

Directora General
Martha Márquez Restrepo

Subdirector de Programas
Juan Pablo Guerrero Home

Coordinador del Programa Conflicto, Estado y Paz
José Darío Rodríguez

Coordinador Línea Construcción del Estado y Paz Territorial
Víctor Barrera

Coordinadora del Equipo Iniciativas de Paz
Marcela F. Pardo García

Coordinadora del Proyecto "Juntanzas para la Paz"
Marcela F. Pardo García

Autoras/es
Juan Carlos Lozano Giraldo
Melissa Arce Caicedo

Coordinación editorial
Santiago López T.
Marcela F. Pardo García

Diseño y diagramación
Jennifer Vélez

Corrección de estilo
Angélica Gómez
Michelle Páez Gil
Ari Vélez Olivera

Impresión
Pie de monte

Encuadernación
Imprenta Comunera

Cinep/Programa por la Paz
Carrera 5 n.° 33B-02
PBX: (+57 1) 2456181
Bogotá, D.C., Colombia
www.cinep.org.co

Colección Juntanzas para la paz

Primera edición, marzo de 2021
ISBN: 978-958-644-314-2
Impreso en Colombia / *Printed in Colombia*

 CinepProgramaporlaPaz

 Cinep_ppp

 Cinep_ppp

 Cinepppp

 CINEP/PPP



Índice

Juntanzas para la paz
Sistematización de prácticas sociales

I

Este proyecto, llamado Sistematización participativa de dieciocho experiencias de paz, hizo parte de una iniciativa especial sobre construcción de paz desde los territorios e inició su primera fase en 2017 con el apoyo del Cinep/PPP. El proyecto buscaba:

> [...]por un lado, comprender las visiones y las estrategias de construcción de paz que desarrollan actualmente diecisiete organizaciones en diversos lugares del país, en un momento de apertura política y transformación de las conflictividades; y, por el otro, visibilizar y fortalecer las iniciativas regionales de construcción de paz que derivan de acumulados históricos de las organizaciones. Con el objetivo de ofrecer un marco analítico que contribuya a la construcción de paz en el país, y un marco empírico de experiencias, capacidades, actores y aprendizajes útiles para el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz[1].

La sistematización surge del hallazgo de que en Colombia uno de los retos más importantes para la construcción de paz en los territorios era promover estrategias de gestión del conocimiento que visibilizaran "las buenas prácticas, las capacidades, las lecciones aprendidas, las innovaciones y las metodologías que se impulsan desde los territorios"[2], así como las dificultades que se presentan en el proceso. Por ello, se consideró la sistematización de experiencias como una práctica valiosa para visibilizar el sentido y el propósito de los proyectos de construcción de paz de las 18 que apoyó. Se plantearon entonces, entre otros métodos, el desarrollo de diálogos e intercambios de experiencias y talleres temáticos

---

[1] Parrado Pardo, Erika Paola y Henao-Izquierdo, Laura Constanza (2021). Experiencias locales de construcción de paz en Colombia. Cinep/PPP, Programa por la Paz, con el apoyo de la Fundación Interamericana, Bogotá. p. 6
[2] Ibid.

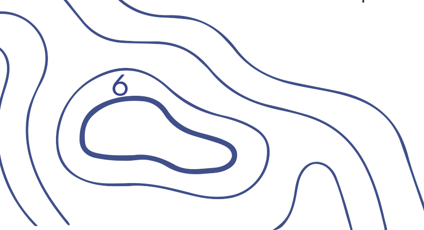
para ahondar en la relación entre estrategias de construcción de paz y conflictividades.

El análisis de la sistematización de las 18 organizaciones, de los contextos en los cuales desarrollan su trabajo y de las conflictividades a las cuales se encontraban expuestas dio lugar a la caracterización de cinco tipologías de conflictividades: tierra y territorio, socioambiental, conflicto social y armado, género y participación. Además, permitió definir la "experiencia de paz" como

> [...]aquellas prácticas colectivas empleadas para la resolución de situaciones de conflicto y violencia, que se construyen a partir de la diversidad de vivencias políticas, sociales y culturales, que distintos actores tienen en cuenta en contextos y tiempos determinados. El componente esencial de una experiencia de paz se denomina lecciones aprendidas, se trata de un proceso dialéctico y pedagógico cotidiano que implica reconocer los aprendizajes que surgen tanto de prácticas distintas, encabezadas por actores diversos, como aquellas prácticas vividas por la experiencia (…). Así, una experiencia de paz se caracteriza por tener un grado de estructuración que puede ser expresado en la misión y visión de una organización, o en la articulación de diferentes redes y/o plataformas políticas, que trabajan por la paz[3].

Los resultados de esta primera fase se recogieron en el libro de Parrado y Henao-Izquierdo citado anteriormente. Allí se identifica, sistematiza y visibiliza, según los cinco tipos de conflictividades y la capacidad propositiva y de respuesta de las 18 organizaciones que iniciaron el Sistema de Iniciativas de Paz (SIP)[4]. Para ello, las autoras recurrieron a la perspectiva de las dinámicas del conflicto y la paz que caracterizan en tres etapas: peacekeeping (latencia, escalamiento, prevención y con-

[3] Ibid, p. 8.
[4] Espacio de intercambio horizontal y trabajo colectivo en el que han surgido iniciativas transversales, procesos de formación y vínculos de apoyo mutuo.



tención), peacemaking (acercamientos, desescalamiento y negociación) y peacebuilding (acuerdos, postconflicto, reconstrucción y prevención)[5].

II

Terminada la primera fase, se propuso complementarla con una segunda —esta vez en colaboración con Planeta Paz— tendiente a develar las trayectorias de las prácticas y experiencias de las organizaciones, ampliando el concepto de sistematización a aquel que se ha venido construyendo desde algunas apuestas de la educación popular que centra su mirada en la acción senti-pensante de quienes desarrollan la práctica, de tal manera que elaboren su propia reflexión acudiendo a las memorias largas y a las memorias cortas que trazan sus trayectorias, la sitúen en los contextos propios que vive la organización, construyan el tejido analítico y conceptual que da fundamento a sus conocimientos y saberes, la expresen en sus lenguajes y tengan la capacidad de realizar elaboraciones críticas sobre su propio quehacer.

Desde esta perspectiva de la sistematización, por ejemplo, la elaboración sobre la paz no es un condicionante externo derivado de elaboraciones teóricas, sino unos sentidos encontrados en la práctica misma. Si se explicase en los marcos metodológicos convencionales, se diría que es la trayectoria de la práctica la que permite deducir el sentido de si hay un quehacer vinculado a la paz que sea propio y vinculado al contexto. En tal caso, hay múltiples prácticas y caminos para la paz, de tal manera que su construcción va desde el hecho mismo de enfrentar la situación de buscar el vivir bien en la familia, la comunidad, el territorio, hasta la acción consciente de buscar transformar conflictos que lesionan ese vivir bien. La construcción de la paz no deriva sólo y necesariamente de grandes momentos definidos por acuerdos específicos con cierto tipo de actores.

El trabajo elaborado por equipos de las 18 organizaciones muestra entonces que los sentidos de la construcción de la paz de las organizaciones sociales se encuentran en espirales de tiempo que van y vienen; que buscan raíces en el pasado y el presente, por lo que no nece-

---

[5] Ibid, p. 15

sariamente son siempre un imagen idealizada de un futuro sino una proyección de la ancestralidad; se encuentran en la manera particular como los liderazgos y organizaciones se juntan para trabajar; en las apreciaciones sobre el cómo trabajar, defender y permanecer en el territorio; en las implicaciones y criterios de reivindicación de las memorias; en sí como especie humana se tiene la capacidad de reconocerse parte de la naturaleza y entender que la paz es también con toda ella y no sólo entre actores sociales, que demanda, por ejemplo, acuerdos para la conservación; en las intrincadas calles urbanas; en los teatros de barrio donde la escenificación de la vida cotidiana devela los conflictos a través de fábulas y relatos; en las veedurías y la lucha contra la corrupción. En fin, según las prácticas y experiencias sistematizadas la construcción de la paz está escondida y visible, a veces reflexionada y en ocasiones se deja pasar por el peso que le imponen los grandes relatos.

Para trabajar en esta segunda fase, un equipo de Cinep/PPP y Planeta Paz acompañó a las siguientes organizaciones en el trabajo de su sistematización: Asociación de Mujeres Indígenas Chagra de la Vida ASOMI, Corporación Caribe Afirmativo, Corporación Buen Ambiente CORAMBIENTE, Corporación de Profesionales Construyendo Ciudadanía CPCC, Cooperativa del Sur del Cauca COSURCA, Junta de Acción Comunal JAC Cumbarco, Fundación Ambiental DapaViva, Grupo de Apoyo a Personas Trans GAAT, Fundación Gaia Amazonas, Cabildo Indígena de Guambía, Fundación Natura, Corporación Taller Prodesal, Corporación Proyectarte, Teatro Esquina Latina TEL, Corporación Transparencia por Colombia, Fundación Sumapaz, Unión Temporal Construyendo Esperanza UTCE y Corporación Grupo Semillas. La producción lograda por cada organización se presenta en esta colección, llamada Juntanzas para la paz. Sistematización de prácticas sociales, que se espera sea un aporte a los equipos de trabajo de las organizaciones en términos de ganar capacidades para la reflexión permanente sobre su propio quehacer, demuestre que el mundo alternativo es una poderosa fuente de producción de conocimientos y saberes que está en capacidad de dialogar con muchos otros conocimientos y saberes, y fortalezca las juntanzas entre organizaciones que piensan y trabajan por la construcción de la paz.

Cinep/PPP y Planeta Paz

Introducción

En Colombia, muchas organizaciones de la sociedad civil realizan un seguimiento riguroso, crítico y propositivo de las instituciones democráticas y de sus representantes. Esas prácticas suelen nombrarse "control social" o "control ciudadano" y representan una de las modalidades fundamentales de la participación ciudadana.

En algunos casos se trata de una observación puntual y coyuntural; en otros, de un seguimiento a largo plazo con implementación de instrumentos de evaluación y análisis adecuados. Dicho trabajo puede realizarse a nivel local, departamental o nacional, según el tipo de instituciones o políticas públicas a evaluar. Finalmente, el alcance difiere según los contextos políticos e institucionales.

Además, los ejercicios de control ciudadano varían según sus promotores, su objeto de estudio y sus resultados. Algunos pueden llevar a cambios en el contenido o aplicación de una política pública; algunos pueden orientar un Plan de Desarrollo Territorial, otros pueden concentrarse en la ejecución de una obra, etc. Sin embargo, sea cual sea la naturaleza del ejercicio, el control ciudadano apuesta a fortalecer las capacidades de la ciudadanía para el seguimiento a la implementación de proyectos de desarrollo y la inversión de recursos públicos.

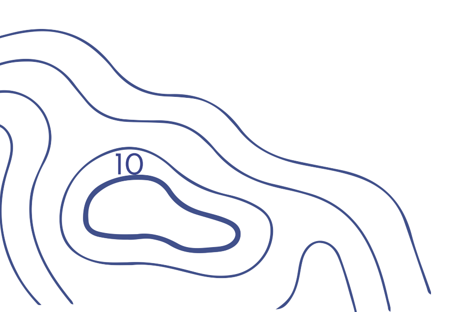
La Metodología de Control Ciudadano con Enfoque Anticorrupción (CCEA) surge a partir del trabajo de Transparencia por Colombia (TPC), que se ha concentrado en acompañar iniciativas de control social en diferentes regiones del país a través de la estrategia y la metodología "ciudadanos al cuidado de lo público". Mediante esta metodología, la corporación brinda un acompañamiento técnico para materializar los propósitos de las organizaciones sociales aliadas en lo que respecta al control ciudadano a la gestión pública.

Teniendo en cuenta los procesos previos que contribuyeron al planteamiento de la metodología y partiendo de los conceptos de control so-

cial y corrupción, TPC ha formulado una idea de control ciudadano con enfoque anticorrupción, con la cual se pretende identificar, monitorear e informar sobre las diversas situaciones que pueden dar espacio a hechos de corrupción.

Asimismo, es pertinente resaltar algunos momentos claves en la construcción de la metodología. En el año 2017 Transparencia por Colombia realizó una investigación que tuvo el acompañamiento clave de control ciudadano, y junto a diversas organizaciones de la sociedad civil logró identificar varias problemáticas. En el segundo semestre del mismo año se reforzó el trabajo enfocado en el control ciudadano, esta vez en clave de paz.

Durante el año 2018 se construyó una nueva metodología de control ciudadano con enfoque anticorrupción dirigida hacia el seguimiento del Acuerdo de Paz y la implementación de la estrategia del posconflicto. Finalmente, en 2019 la metodología fue aplicada por socios locales a través de la identificación de los objetos de control ciudadano que habían recibido seguimiento previamente.



Aproximación a la metodología

control ciudadano con enfoque anticorrupción (CCEA)

Desde Transparencia por Colombia, a partir del acompañamiento a aquellas iniciativas de control ciudadano, se ha trabajado por el fortalecimiento de los ejercicios de veeduría ciudadana que contribuyen a la construcción de una cultura de petición y rendición de cuentas, y de un cuidado idóneo y competente de lo público. Esto, teniendo en cuenta que en Colombia diversas organizaciones de la sociedad civil realizan ejercicios de seguimiento riguroso a las instituciones democráticas y a quienes las representan, lo cual hace parte del control ciudadano como representación fundamental de la participación ciudadana; y considerando, también, la experiencia de TPC en la promoción y trabajo en torno a los ejercicios de control ciudadano con organizaciones sociales, así como en el diseño e implementación de metodologías para la elaboración de mapas de riesgos de corrupción en temas relacionados con la gestión pública.

Es así como se propone la construcción e implementación de una metodología de control ciudadano con enfoque anticorrupción que pueda ser replicable y aplicada en la estrategia de posconflicto. Este ejercicio piloto se realizó en el marco del Programa Fortaleciendo del Secretariado Nacional de la Pastoral Social-Cáritas Colombia, que validó la metodología en los departamentos de Caquetá y Cauca.

En el proceso de formulación de la metodología, de manera conjunta entre TPC y diferentes organizaciones sociales, se identificaron algunas problemáticas, tales como:

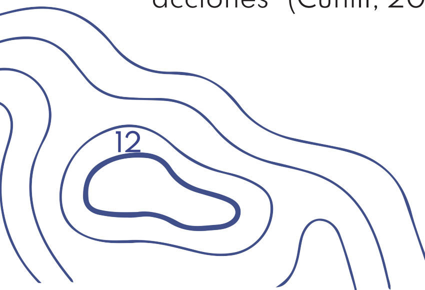
- Falta de conocimiento sobre las políticas, programas y proyectos desarrollados en el marco de la implementación de la estrategia del Acuerdo.

- Inexistencia o falta de información sobre el proceso de implementación por parte de las autoridades competentes; y escaso relacionamiento entre ciudadanos y ciudadanas de los territorios priorizados.
- Riesgos en la seguridad para la ciudadanía y los líderes que llevan a cabo acciones de participación y seguimiento.
- Falencias en los ejercicios de control ciudadano; por un lado, como consecuencia de una escasa conciencia sobre el derecho a la participación por parte de las autoridades, y, por el otro, debido a las debilidades al interior de las organizaciones sociales en términos de gestión interna, investigación y socialización de resultados.

Ahora bien, los ejercicios de control ciudadano pueden variar según los actores que los promuevan, el objeto de estudio y sus resultados. Algunos de estos ejercicios pueden lograr cambios en los contenidos o aplicación de políticas públicas; orientar planes locales de desarrollo, o también pueden concentrarse en la ejecución de alguna obra. No obstante, no importa cuál sea la naturaleza del ejercicio, el control social apunta al fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía sobre el seguimiento a la implementación de proyectos de desarrollo local y nacional.

Para contar con un panorama más amplio sobre la metodología, es pertinente plantear y desarrollar los conceptos de control social y corrupción, con el fin de establecer un componente conceptual que sustente las bases de la práctica.

Para Nuria Cunill, el control social hace referencia al conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras que lleva a cabo la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de contribuir a que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía; a su vez, es considerado como “una práctica de participación activa que permite a ciudadanos, organizaciones sociales o medios de comunicación, controlar el desenvolvimiento de los asuntos públicos pidiendo a los decisores públicos que rindan cuentas de sus acciones” (Cunill, 2007).



Dicha definición resulta pertinente a los propósitos de la corporación Transparencia por Colombia, en la medida que su objetivo principal es brindar herramientas y fortalecer las capacidades de la ciudadanía para velar por el buen manejo de los recursos y, bajo principios democráticos, propender por la participación y escucha de la ciudadanía y el respeto por las minorías.

Además, las nociones y mecanismos de control ciudadano están estrechamente relacionados con el diálogo entre actores, de modo que el control ciudadano no puede llevarse a cabo sin tener interacción con el Estado. A propósito de esto puede hablarse de "diálogo democrático" o "diálogo público"; por ejemplo, autores como Fabio Velázquez plantean que el diálogo democrático es "un proceso de cooperación y trabajo conjunto entre los actores que busca equilibrar los poderes en la sociedad, abriendo nuevos canales de acceso y de participación a la ciudadanía [...]" (Velázquez, 2014).

Por otro lado, para TPC "la corrupción es entendida como el abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones" (Transparencia por Colombia, 2003).

Es así como la corrupción es catalogada como un fenómeno que afecta la confianza y legitimidad de las instituciones y sus autoridades, el acceso a derechos, bienes y recursos públicos; a su vez se asocia a imaginarios, percepciones y valoraciones sociales sobre las diversas visiones y lecturas del interés colectivo. De igual manera, estas definiciones conceptuales permiten evidenciar que la corrupción no es un fenómeno exclusivo dentro del ámbito de lo público. También se manifiesta en el sector privado o empresarial, así como en la cotidianidad, y se deriva del ejercicio del poder y la toma de decisiones que afectan o ponen en riesgo el interés general priorizando los intereses particulares.

En este sentido, se propone orientar los ejercicios de control ciudadano con un enfoque anticorrupción, con el propósito de identificar, monitorear e informar sobre situaciones que puedan conducir a

posibles hechos de corrupción; también para construir y brindar herramientas prácticas a la ciudadanía frente a la prevención, alerta o denuncia de los posibles hechos.

Es así como la aplicación de los ejercicios de control social con enfoque anticorrupción contribuye a:

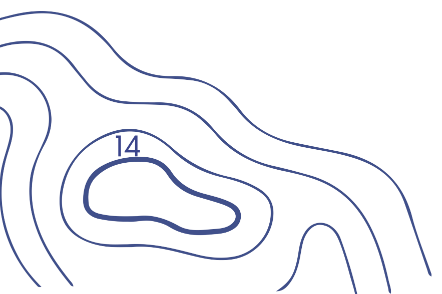
- Identificar los posibles riesgos y hechos de corrupción en los territorios.

- Promover los espacios de diálogo para el fortalecimiento de seguimiento del objeto de control social.

- Fomentar la investigación, alertar y denunciar los hechos de corrupción ante las instituciones pertinentes.

Todo aquello que involucra el tema de la participación ciudadana condujo a que el control ciudadano con enfoque anticorrupción buscara identificar, monitorear e informar sobre diferentes situaciones que pudieran conllevar a hechos de corrupción. En esa medida, el enfoque contribuye a la prevención de riesgos de corrupción en diversos escenarios, según el supuesto de que la corrupción es un fenómeno que puede afectar la gestión del proceso de implementación y que las consecuencias pueden ir más allá de la pérdida de recursos públicos, pues conducen a la afectación de la legitimidad y confianza de las instituciones.

Además, el ejercicio de control ciudadano fortalece la capacidad ciudadana respecto a la vigilancia, por ejemplo, de un caso específico. De este modo, los ejercicios del control ciudadano son procesos de participación que aportan a la protección de procesos, desde el diseño de programas y su planeación; a la destinación de los recursos, ya sean técnicos, humanos, económicos, etc.; a la implementación; y a la evaluación, el control y la supervisión de estos.



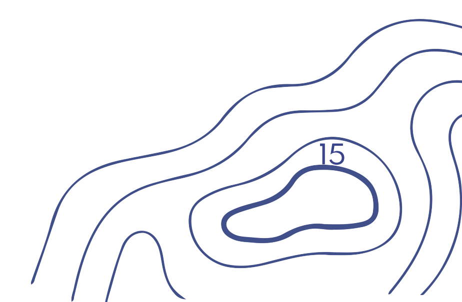
En el esbozo inicial de las bases de la metodología surgieron preguntas como: ¿Qué entendemos por control social?, ¿qué entendemos por corrupción?, ¿cuál es el marco normativo que acoge estos conceptos?

Ahora bien, la metodología se centra en tres dimensiones de la gestión pública:

1. Acceso a la información: relacionada con la opacidad en la información, las limitaciones o restricciones al acceso a la información pública y un bajo cumplimiento del principio de transparencia activa.

2. Institucionalidad: conductas irregulares, deficientes en los procesos y procedimientos en la gestión institucional, y ejercicio de discrecionalidad en la toma de decisiones

3. Pesos y contra pesos: enmarcado en la baja cultura de autorregulación, el control externo y los mecanismos de sanción. Estas dimensiones conducen a preguntarnos: ¿Qué tanto interés tiene la ciudadanía por hacer seguimiento a lo público?, ¿cómo se puede incentivar la generación de espacios de diálogo público?



Propósito de la ruta metodológica
control ciudadano con enfoque anticorrupción (CCEA)

Para aplicar la metodología con los socios locales, y que una vez apropiada pueda replicarse en los diferentes escenarios o situaciones pertinentes para conformar un objeto de control social, desde Transparencia por Colombia se propone una ruta metodológica de CCEA; esta ruta contempla:

1. El desarrollo de ejercicios de control ciudadano de los socios locales a programas o proyectos específicos. Para esto se prevé el seguimiento a la gestión pública en territorios determinados, así como la promoción de espacios de diálogo público, tanto formales (rendición de cuentas) como informales.

2. Promover la denuncia ciudadana a partir de herramientas y plataformas de Transparencia por Colombia, como el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC); esto con el propósito de generar redes o alianzas para incidir en la protección de los denunciantes.

3. Socializar los resultados de los ejercicios de control ciudadano con enfoque anticorrupción entre los miembros de las organizaciones locales, redes e instancias de participación y autoridades públicas. Esto, de modo que se logre comprender la metodología y se fomente un interés por parte de los actores locales hacia las problemáticas o fallas, es decir, aquellos riesgos que ya han sido identificados.

¿Qué propone la metodología? La metodología de CCEA propone tres momentos centrales:



1. Avanzar en acciones de control social a programas o proyectos que sean priorizados.

2. Adelantar acciones de promoción y capacitación sobre control social con enfoque anticorrupción con líderes y ciudadanos en los territorios priorizados.

3. El desarrollo del proceso contempla acciones encaminadas al diálogo, con autoridades y miembros de organizaciones. Por tal motivo, se buscan socializar los resultados ante los actores pertinentes (miembros de organizaciones locales, autoridades territoriales y nacionales).

Así, al estar centrada en el desarrollo de ejercicios de control ciudadano con enfoque anticorrupción, la metodología puede ser implementada por los socios locales, y replicada a partir de ocho pasos (Figura 1); estos son:

- Paso 1. Capacitación y diálogo sobre la propuesta de control ciudadano con enfoque anticorrupción, y posterior definición del objeto de control ciudadano. Partiendo de la experiencia de los socios locales, se reflexionará sobre las implicaciones y las acciones diferenciales propuestas desde un enfoque anticorrupción en el marco de ejercicios de control ciudadano, con el objetivo de lograr identificar y definir el objeto de tal control.
- Paso 2. Identificación de programas y proyectos en los territorios. Permite la búsqueda e identificación de aquellos programas y proyectos en los territorios que pueden ser sujetos de control ciudadano, y de interés para la población o la organización social.
- Paso 3. Análisis con enfoque anticorrupción. En función del tema seleccionado, es necesario verificar aspectos como: 1) la opacidad y secretismo en los procesos de gestión, que redundan en estrategias débiles de promoción de información pública sobre los procesos de gestión en su planeación, presupuesto y responsables; 2) ausencia o debilidad de los procesos y procedimientos, que traen como consecuencia excesos de

discrecionalidad en la toma de decisiones de las autoridades y servidores públicos, contratistas y demás actores que intervengan en la gestión de asuntos públicos; 3) ausencia o precariedad de controles, supervisión y regulación de los procesos de gestión.

- Paso 4. Consolidación de las recomendaciones de acciones de mitigación. Es necesario analizar los riesgos, causas y efectos, con el fin de formular medidas de mitigación de riesgo por medio de recomendaciones ciudadanas.
- Paso 5. Herramienta para alertar y denunciar posibles riesgos y hechos de corrupción. En este paso se proyectan acciones de promoción y capacitación para interponer y gestionar una denuncia relacionada con situaciones de riesgo o presuntas irregularidades. Para ello, se cuenta con el apoyo del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC).
- Paso 6. Informe con los resultados del ejercicio de Control Ciudadano[1]. El objetivo de este paso es la construcción de informes de resultados sobre los ejercicios de control social al programa o proyecto seleccionado, teniendo en cuenta la identificación de los riesgos, causas y consecuencias de los hechos de corrupción, y las recomendaciones pertinentes para las acciones de mitigación que relacionan los actores involucrados y sus niveles de responsabilidad. Este insumo posteriormente será socializado y divulgado ante las autoridades locales y nacionales correspondientes.
- Paso 7. Socialización de veeduría a instancias pertinentes y medios comunitarios. El socio local u organización, con el apoyo de Transparencia por Colombia, adelantará las gestiones correspondientes para propiciar los espacios de diálogo donde participen los actores públicos locales y nacionales pertinentes. Dicho espacio resulta vital para el desarrollo del diálogo público que implica una interacción entre la ciu-

1. Para ello se propone la siguiente ruta: 1) identificación de riesgos; 2) actores involucrados; 3) consecuencias; 4) planteamiento de las acciones de mitigación; 5) interpelación de diferentes actores y niveles de responsabilidad sobre la implementación; y 6) por último, el informe para autoridades públicas y actores sociales socializado y divulgado. Los pasos 1, 2 y 3 corresponden a la elaboración de un informe sobre los riesgos identificados y sus causas críticas; en los pasos 4 y 5 se plantean las propuestas de acciones de mitigación; y el paso 6 plantea un informe final socializado y divulgado ante las autoridades públicas.



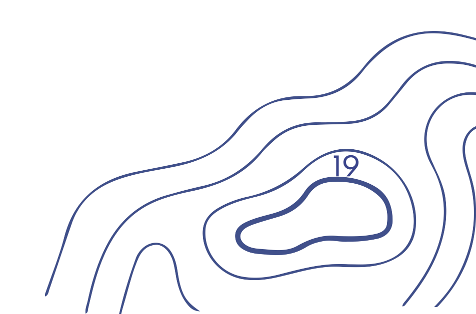
dadanía y las administraciones locales, bajo una lógica de respeto, y que genera confianza institucional en las entidades públicas.

- Paso 8. Denuncia ante las instancias pertinentes. Con el apoyo del Centro de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC), Transparencia por Colombia capacitará y acompañará a los socios locales y grupos ciudadanos en el diseño y trámite de denuncia de hechos de corrupción. Así, por iniciativa ciudadana se acordarán las acciones a realizar para la presentación de las denuncias ante las instancias pertinentes.

Figura 1. Ruta de Control Ciudadano con Enfoque Anticorrupción



Fuente. Transparencia por Colombia.



Para establecer estos ocho pasos y la ruta de trabajo de la metodología, se han planteado interrogantes, tales como: ¿Qué implica para los socios locales u organizaciones implementar o replicar la metodología?, ¿los parámetros establecidos en la metodología permiten que esta pueda ser replicada por diferentes actores?, ¿cómo se pacta sobre las diferentes visiones de transparencia en la concertación territorial?, ¿cómo se ha pensado la formación en sujetos que conciben de forma diferente la gestión pública?, ¿con qué otros conocimientos deben contar los socios locales u organizaciones para lograr un ejercicio efectivo de denuncia a posibles riesgos o hechos de corrupción?

Así, la metodología de control social con enfoque anticorrupción es una metodología que está en constante construcción y renovación, y que también es flexible y puede ser adaptada según las necesidades, intereses y particularidades del territorio. Allí los socios locales u organizaciones pueden adecuarla según lo consideren pertinente para el desarrollo del ejercicio de control social, de modo que el surgimiento de interrogantes en torno a dicha práctica también es un ejercicio constante.



Implementación de la metodología
de control ciudadano con enfoque anticorrupción por parte de los socios locales

En el marco del convenio con la Inter-American Fundation (IAF) y el trabajo de acompañamiento de las organizaciones que hacen parte del Sistema de Iniciativas de paz (SIP), a través de los planes de trabajo con las organizaciones que son nuestros socios locales se han realizado distintos ejercicios de control ciudadano; en estos, la Metodología de Control Ciudadano con Enfoque Anticorrupción ha sido aplicada teniendo en cuenta, como se mencionaba antes, su flexibilidad y adaptación a los distintos contextos territoriales y objetos de control ciudadano.

Organizaciones como Caribe Afirmativo y la Veeduría ciudadana al Plan Estratégico de la Comuna 6 de Medellín, han sido algunos de los socios locales que han trabajado bajo esta metodología.

En el caso de Caribe Afirmativo el trabajo articulado inició en el año 2018 y el objetivo era hacer seguimiento al enfoque de género en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que cobijaban a los municipios de Ciénaga, Magdalena; Carmen de Bolívar, Bolívar, y Montelíbano, Córdoba. En estos tres municipios se realizaron jornadas de formación sobre: metodologías de control ciudadano, desde un enfoque anticorrupción; herramientas introductorias sobre gestión pública y control ciudadano; instrumentos para ejercer control ciudadano; derecho a la información y datos abiertos, como herramientas de seguimiento a la implementación de la paz; diálogo público e incidencia.

Además de la formación en control ciudadano y PDET, Transparencia por Colombia asesoró a los grupos de participantes de los tres municipios en la conformación de veedurías ciudadanas formalizadas legalmente. Esto se logró en el municipio de Ciénaga, en donde se conformó la veeduría "Acciones de Paz", cuyo objetivo es realizar control ciudada-

no al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y su Plan de Acción para la Transformación Territorial de la subregión de la Sierra Nevada de Santa Marta, Perijá, Zona Bananera, desde enfoques de género y víctimas. Esta veeduría está integrada por un grupo de personas que representan y lideran diversas iniciativas de promoción y acceso a los derechos de la población LGBTQ y víctimas del conflicto armado en Ciénaga, Magdalena.

La implementación de la metodología de CCEA para el desarrollo de la investigación y la posterior construcción del informe, le permitió al equipo veedor identificar y plantear algunas nociones sobre la importancia de la inclusión de las personas LGBTI y las mujeres durante la construcción de los PDET. Lograron identificar dimensiones en las cuales se plantean y clasifican posibles riesgos de corrupción, y esto les permitió analizar la iniciativa seleccionada como objeto de control ciudadano; posteriormente, plantearon la sistematización de aquellas percepciones ciudadanas respecto a la implementación del Pacto Municipal de Transformación Regional (PMTR) del municipio de Ciénaga. Este ejercicio de control ciudadano con enfoque anticorrupción permitió el planteamiento de recomendaciones, reflexiones y conclusiones, gracias a la participación y la información aportada por la ciudadanía.

Ahora bien, el trabajo articulado con la Veeduría Ciudadana al Plan de la Comuna 6 de Medellín surgió del trabajo previo con la Fundación Sumapaz, pues dicha veeduría hacía parte de los beneficiarios de esta fundación y participaba en los espacios de formación sobre control ciudadano y seguimiento al presupuesto participativo de la ciudad de Medellín, que eran organizados por la Fundación Sumapaz y Transparencia por Colombia. Fue así como surgió el interés del grupo veedor para continuar los temas de fortalecimiento de capacidades respecto al control ciudadano.

Así, a partir de los espacios de intercambios de saberes y fortalecimiento de capacidades, surgió el trabajo entre la veeduría de la comuna 6 de Medellín y TPC. El objetivo de esta iniciativa fue el fortalecimiento de los escenarios participativos de planeación y gestión local para la movilización ciudadana (mesas temáticas y poblacionales, JAL,



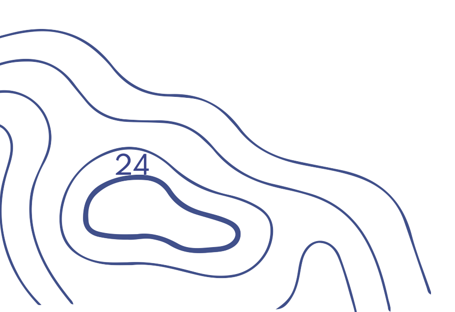
nodos territoriales, Asocomunal, Juntas de acción comunal, organizaciones sociales, entre otros). Esto permitió tener un diálogo con las autoridades competentes; por ejemplo, con la Secretaría de participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín.

El ejercicio de control ciudadano realizado por esta veeduría también se realizó a partir de la metodología de control ciudadano, aplicada y adaptada por el equipo veedor. Este ejercicio se enfocó en el seguimiento a un contrato de prestación de servicios, para fortalecer los escenarios participativos en la gestión del desarrollo local de la Comuna 6 y 10. Esto también permitió la priorización de problemáticas y necesidades urgentes, y contribuyó así a establecer el horizonte del desarrollo de la comunidad a partir de los objetivos del Plan de Gobierno del alcalde de turno o del Plan de Desarrollo Municipal. De este modo, la investigación permitió evidenciar que la inversión de los recursos públicos continuaba atada al cumplimiento de metas trazadas por la alcaldía en el mismo Plan de Desarrollo. Orientada por las recomendaciones y lineamientos de la metodología, esta investigación permitió identificar los actores clave que convergían dentro del objeto de control ciudadano, y a su vez enfocar su búsqueda y establecer los canales y medios de consulta más eficaces. Lo anterior condujo a realizar un análisis desde tres dimensiones: la dimensión de acceso a la información; la dimensión institucional, la dimensión de pesos y contrapesos. Estas guiaron la identificación de posibles hechos de corrupción en el marco del objeto de control ciudadano seleccionado.

Los anteriores ejercicios de control ciudadano, desarrollados por las organizaciones según la propuesta metodológica de CCEA, nos permiten evidenciar que dicha metodología ha sido de gran utilidad para las organizaciones a la hora de iniciar un proceso o ejercicio de control ciudadano. A su vez, indica que se trata de una herramienta flexible que puede ser adaptada por las organizaciones según la investigación que deseen adelantar y el territorio en donde se encuentren; esto con el fin de incidir en la agenda pública por medio del establecimiento de un diálogo democrático.

A modo de conclusión, es pertinente plantear que la apropiación y adaptación de la Metodología de Control Ciudadano con Enfoque Anti-corrupción permite que las organizaciones de la sociedad civil puedan enfocar y definir aquellos temas que serán objetos del ejercicio de control ciudadano; esto conduce a contribuir en el escenario de la gestión pública, pues genera espacios de diálogo público entre los distintos actores involucrados respecto de los factores de riesgo identificados.

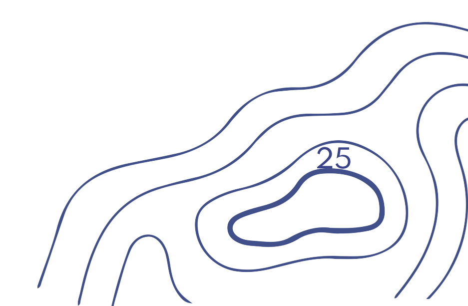
Lo anterior nos motiva a socializar los resultados de las investigaciones realizadas por cada organización; dar a conocer de manera clara y abierta las oportunidades de mejora; y establecer acciones de mitigación y control de acuerdo con los alcances institucionales y la misión de cada entidad. Es pertinente que los resultados de los informes de los ejercicios de control ciudadano basados en la ruta metodológica puedan ser socializados de manera directa con los actores involucrados en el programa, proyecto o contrato, así como también ante las autoridades territoriales y los órganos de control.



Aprendizajes

Para concluir, es importante destacar que dichas experiencias se desprenden del trabajo realizado con el Sistema de Iniciativas de Paz y la red de trabajo que potencializa el trabajo articulado. Muchos de los acercamientos con las organizaciones aliadas surgieron a partir de la identificación de temáticas comunes sobre las cuales se podía aunar esfuerzos para alcanzar objetivos relacionados con el cuidado de lo público; lo cual abarcaba desde la exigencia de garantías a las autoridades públicas, hasta el ejercicio de veeduría y control ciudadano para generar un cambio o incidir en la toma de decisiones de los entes competentes.

Aquí resaltamos el compromiso y creatividad de las organizaciones con las cuales hemos trabajado; estas nos inspiran a encontrar maneras de control ciudadano que permitan incidir y generar un cambio. Reconocemos, además, la tenacidad con que realizan su labor, más cuando en muchas ocasiones esto implica poner en riesgo su vida e integridad.



Bibliografía

Cunill-Grau, N (21 de noviembre de 2010). Conferencia internacional sobre control social [Discurso principal]. Tercer premio distrital de control social, Bogotá.

Fundación Ideas para la Paz (21 de julio de 2017) Participación ciudadana en el posconflicto. Recomendaciones para saldar una deuda histórica en Colombia [Nota en línea]. http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1542

Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía (2020). Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final. Informe 1 [Archivo PDF]. https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/04/INFORMEUNOWEB.pdf

González, E., Velásquez, F. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Editorial Fundación Corona.

Maldonado, D. (2016). La participación ciudadana en la construcción de paz territorial en Colombia, en Botero, S. (Ed.), Construcción de desarrollo y paz: aprendizajes y recomendaciones desde los territorios (pp.109-128). Editorial Redprodepaz.



La Fundación Interamericana apoyó las actividades y el levantamiento de información para esta publicación, con el fin de ayudar a identificar buenas prácticas en la construcción de paz y diversas perspectivas de organizaciones sociales en Colombia con respecto al conflicto y sus esfuerzos de construcción de paz. Las perspectivas y opiniones contenidas en estos documentos pertenecen únicamente a sus autores y a las personas entrevistadas en el marco de la sistematización; no necesariamente representan la visión de la Fundación Interamericana.

Transparencia por Colombia (TPC) viene trabajando por la promoción y fortalecimiento del trabajo en torno a los ejercicios de control ciudadano desde un enfoque anticorrupción con organizaciones sociales, como también, en el diseño e implementación de metodologías para la elaboración de herramientas como los mapas de riesgos de corrupción en el ejercicio de la gestión pública.

Esto permite a las organizaciones de la sociedad civil ejercer un control mucho más preciso basado en hallazgos que se derivan de ejercicios de investigación, y con vocación de ser replicable, sirviendo como una herramienta que aporta al seguimiento de las diferentes acciones y compromisos adquiridos por el Estado en el marco de la implementación de los acuerdos de paz en Colombia.









